

Katarzyna Kos¹

Instrumenty Trybunału Konstytucyjnego umożliwiające uniknięcie derogacji niekonstytucyjnych norm

Słowa kluczowe: Trybunał Konstytucyjny, derogacja, pominięcie ustawodawcze, klauzula odraczająca, sygnalizacja, wyrok interpretacyjny

Keywords: Constitutional Tribunal, derogation, legislative omission, adjournment clause, signaling, interpretative judgment

Streszczenie

Z art. 190 ust. 1 Konstytucji wynika kompetencja TK do derogacji norm uznanych za niekonstytucyjne, a więc bezpośredniej ingerencji w system prawny. Można jednak wyszczególnić wyjątki od tego podstawowego dla działalności polskiego sądu konstytucyjnego skutku orzeczenia stwierdzającego niezgodność normy ze wzorcem kontroli. Artykuł wskazuje, że Trybunał Konstytucyjny ma instrumenty, które umożliwiają wręcz uniknięcie derogacji. Stawiana jest bowiem teza, że zastosowanie wszystkich z uwzględnionych tu środków każdorazowo zależy od decyzji Trybunału; nie wynika ani z *petitum* pisma procesowego, ani z trybu postępowania. W artykule uwzględniono: odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze, wyrok interpretacyjny afirmatywny oraz funkcję sygnalizacyjną. Ich analizę oparto o kryterium podstawy prawnej, celu oraz skutków ich zastosowania. Opisano wpływ tych instrumentów na system prawa oraz znaczenie dla organów stosujących prawo.

¹ Autorka jest studentem na kierunku prawo na Wydziale Prawa i Administracji Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie.

Summary

Instruments of Constitutional Tribunal enabling to avoid derogating unconstitutional norms

According to Article 190 para. 1 of the Constitution, Constitutional Tribunal has competences to derogate unconstitutional norms, therefore, to interfere in the legal system directly. However, there can be specified some exceptions to this basic result of Constitutional Court's judgments. The article indicates that Polish constitutional court has instruments which enable to avoid derogating unconstitutional norms. It is worth underlining, that it is always Constitutional Tribunal's decision to apply any of them. Especially, it doesn't depend on *petitum* of pleading or procedures. In the article, it was taken into consideration: an adjournment of the date of the loss of unconstitutional provision's binding force, a judgment concerning legislative omission, an affirmative interpretative judgment and a signaling. Their analysis is based on criterion of legal basis, aim and result of their application. It is described influence of these instruments on the legal system and, on the other hand, their significances for the authorities applying the law.



I.

O silnej pozycji Trybunału Konstytucyjnego w systemie organów państwowych stanowi przede wszystkim przypisanie przez ustrojodawcę derogacyjnego skutku orzeczeń TK. Definiowany jako negatywny ustawodawca², Trybunał nie jest ograniczony jedynie do wskazywania władzy ustawodawczej i wykonawczej niekonstytucyjnych norm. Zgodnie z art. 190 ust. 1 Konstytucji orzeczenia TK są ostateczne i mają moc powszechnie obowiązującą. Założeniem ustrojodawcy było zatem, aby w konsekwencji stwierdzenia niekonstytucyjności normy, a więc jej negatywnej oceny względem aktu hierarchicznie wyższego, została derogowana z porządku prawnego. Właśnie ten bezpośredni wpływ na kształt systemu prawnego jest istotą działalności Trybunału.

² P. Tuleja, *Stosowanie Konstytucji RP w świetle zasady jej nadrzędności (wybrane problemy)*, Kraków 2003.

Jednak w kompetencji TK pozostaje kilka instrumentów, które przy dokonaniu negatywnej oceny co do zgodności z Konstytucją umożliwiają nieingerowanie bezpośrednio w treść normatywną zakwestionowanego przepisu, a zarazem przerzucenie na organ, który wydał dany akt, obowiązku sanacji niekonstytucyjnych norm.

W tym miejscu należy zwrócić uwagę, że braku derogacji norm nie należy utożsamiać ze zmianą brzmienia przepisu. Aczkolwiek to właśnie drugi rodzaj ingerencji w akt normatywny wydaje się bardziej pożądany, ze względu na zasadę pewności prawa czy dążenie do minimalizowania wątpliwości interpretacyjnych warto zauważyć, że taki skutek orzeczenia TK jest efektem niejako pochodnym. Jak bowiem przyjmuje się powszechnie, kontroli Trybunału Konstytucyjnego podlegają nie przepisy, a normy prawne³.

W tym miejscu należy również zaznaczyć, że uniknięcie derogacji jest wyjątkiem od zawsze aktualnej możliwości usunięcia kontrolowanej normy z systemu prawa. W każdym przypadku to w kompetencji Trybunału pozostaje ostateczne rozstrzygnięcie co do formy orzekania, która może mieć decydujące znaczenie dla kształtu systemu prawa zawierającego niekonstytucyjną normę prawną.

Do instrumentów umożliwiających uniknięcie derogacji niekonstytucyjnych norm należy zaliczyć: odroczenie utraty mocy obowiązującej aktu normatywnego, wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze, wyrok interpretacyjny afirmatywny oraz funkcję sygnalizacyjną.

Już na wstępie warto podzielić te środki na dwie kategorie. Po pierwsze, odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu i sygnalizacja pozwalają ustawodawcy na nowelizację przepisu jeszcze przed usunięciem normy z systemu prawnego. Następuje to albo poprzez odsunięcie w czasie skutku derogacyjnego (w przypadku klauzuli odraczającej), albo poprzez próbę zapobiegnięcia przeprowadzenia kontroli merytorycznej normy, której zgodność z Konstytucją jest podważana (w przypadku sygnalizacji). Inaczej na-

³ Już w orzeczeniu z dnia 19 czerwca 1992 r. (sygn. U 6/92) TK stwierdził: „[...] nie ma także znaczenia «w jakim kształcie słownym zostanie sformułowana norma postępowania o charakterze normy generalnej i abstrakcyjnej... byleby na podstawie danego tekstu można było niewątpliwie ustalić, że chodzi o skierowany do określonych rodzajów adresatów nakaz w określonych okolicznościach określonego typu postępowania» (Z. Ziemiński, *Problemy podstawowe prawoznawstwa*, Warszawa 1980, s. 131)”.

leży zakwalifikować wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze bądź wyrok interpretacyjny afirmatywny. Tego rodzaju rozstrzygnięcia w ogóle nie spowodują derogacji normy stanowiącej przedmiot kontroli.

Analizę wyżej wymienionych instrumentów warto oprzeć o kryterium podstawy prawnej, celu oraz skutków ich zastosowania, z jednej strony biorąc pod uwagę ich wpływ na system prawa, a z drugiej znaczenie dla organów stosujących prawo.

II.

Jedynym środkiem umożliwiającym uniknięcie derogacji niekonstytucyjnej normy, którego podstawa prawna nie budzi wątpliwości, ponieważ wynika literalnie z Konstytucji, jest kompetencja Trybunału do odroczenia utraty mocy obowiązującej kontrolowanego przepisu. Jak wynika z art. 190 ust. 3 Konstytucji, stanowi to wyjątek od zasady, że orzeczenie Trybunału Konstytucyjnego wywołuje skutek derogujący normę z dniem ogłoszenia. Jednak jak pokazują statystyki, odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu jest wykorzystywane nierzadko⁴. Wiązać się to może z dużą swobodą w stosowaniu tego instrumentu. Jedynym wyrażonym *explicite* w ustawie zasadniczej ograniczeniem dla Trybunału w odniesieniu do klauzuli odraczającej jest maksymalny okres, na jaki można odroczyć utratę mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu. W przypadku ustaw nie może on przekraczać osiemnastu miesięcy, natomiast w odniesieniu do innych aktów normatywnych nie może to być więcej niż dwanaście miesięcy.

Kolejne wskazówki co do granic możliwości stosowania odroczenia daje sam Trybunał. Niejednokrotnie w swoim orzecznictwie podkreśla, jakimi przesłankami kieruje się, korzystając z tego środka. Najogólniej ujęty ten problem został w wyroku TK z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. P 16/08), w którym Trybunał stwierdził, że: „Wzgląd na formalną poprawność prawa nie może

⁴ *Dynamika liczby spraw w Trybunale Konstytucyjnym w latach 1998–2013*, s. 12, <http://trybunal.gov.pl/fileadmin/content/dokumenty/ds.pdf> (28.11.2014). Zgodnie ze statystyką w latach 1998–2013 liczba wyroków, w których zawarto klauzulę odroczenia, wynosi ok. 10% wszystkich wyroków, przy czym najwięcej w 2013 r. – 16 wyroków (ok. 23% wszystkich w 2013 r.), w których zastosowano odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu.

bowiem prowadzić do zanegowania wartości istotniejszych w szczególności zaś potrzeby ochrony konstytucyjnych praw i wolności jednostki”. Zatem podstawowe znaczenie dla oceny potrzeby zastosowania klauzuli odraczającej jest cel, jakiemu służy utrzymanie normy w systemie prawnym. Waga społeczna normy, skutki dla budżetu państwa, niebezpieczeństwo powstania doniosłych negatywnych skutków dla osób zainteresowanych⁵ to najczęściej przywoływane powody, dla których Trybunał decyduje się na zastosowanie klauzuli odraczającej. Konkludując, główną przyczyną jest dążenie do uniknięcia sytuacji, w której brak normy będzie powodował bardziej niekorzystne skutki niż jej niekonstytucyjna obecność w systemie prawnym.

Podkreśla się, że zadaniem Trybunału jest uniknięcie sytuacji tak zwanej „wtórnej niekonstytucyjności”. Właśnie w tym celu dokonuje się tego swobodnego ważenia dóbr. Jednak jego celem nie jest, jak chociażby w przypadku oceny co do spełnienia zasady proporcjonalności wynikającej z art. 31 ust. 3 Konstytucji, uzasadnienie, z jakiego powodu stwierdzono niekonstytucyjność. Tutaj ważenie dóbr determinuje działanie samego Trybunału, wpływając na decyzję co do skutku, jaki ma wywrzeć orzeczenie.

Klauzulę odraczającą stosuje się po to, aby całkowicie wyeliminować możliwość powstania stanu „wtórnej niekonstytucyjności”. Dlatego podstawową ideą instytucji odroczenia jest to, aby dać organowi, który wydał zakwestionowany akt normatywny, możliwość nowelizacji niekonstytucyjnego przepisu i przez to stworzyć fikcję *continuum* zgodności z Konstytucją danej normy. Zatem taki wyrok ma za zadanie przede wszystkim uruchomić niezwłoczne wszczęcie stosownych działań prawodawczych⁶. Natomiast, jak ocenia sam TK, zaniechanie ustanowienia nowych przepisów, poza powstaniem stanu sprzecznego z Konstytucją, stanowi naruszenie konstytucyjnych obowiązków organów odpowiedzialnych za stanowienie prawa⁷. Niezależnie jednak od aktywności prawotwórczej organu wiadomym jest, że stan prawny po upływie czasu odroczenia ulegnie zmianie. W związku z tym sytuacja prawna,

⁵ Zob. wyrok TK z dnia 17 grudnia 2008 r. (sygn. P 16/08) i powołane tam orzeczenia.

⁶ K. Gonera, E. Łętowska, *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6, s. 15.

⁷ W. Płowiec, *Stanowisko TK w sprawie wykonywania jego orzeczeń*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013, s. 51.

w istocie wykreowana przez Trybunał, nazywana jest „prowizoryczną”⁸. Rodzi to fundamentalne problemy na płaszczyźnie stosowania prawa, co do którego obalono domniemanie konstytucyjności. Mogą pojawić się wątpliwości, czy zastosowanie odroczenia rodzi obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy. Oczywiście, choć art. 190 ust. 3 Konstytucji go nie formułuje, nie ulega wątpliwości, że wynika to z istoty możliwości odsunięcia w czasie utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego przepisu⁹.

Obecnie, w orzecnictwie SN przyjmuje się, że sądy powinny stosować niekonstytucyjne przepisy, ale odroczenie wyklucza możliwość wszczęcia postępowania¹⁰, choć pewne odrębności od tego poglądu dalej występują¹¹. Trybunał Konstytucyjny od początku stał na stanowisku konieczności stosowania niekonstytucyjnego prawa, choć można i tu wskazać pewne odstępstwa od tej dość ugruntowanej linii orzecniczej. Przykładowo, w wyroku TK z dnia 24 stycznia 2006 r. (sygn. SK 40/04) uznano za niekonstytucyjny brak prawa emitentów i reemitentów do udziału w procesie sporządzania i zatwierdzania wynagrodzeń za korzystanie z utworów lub artystycznych wykonań objętych zbiorowym zarządzaniem oraz zastosowano klauzulę odraczającą. W uzasadnieniu wyroku TK, odwołując się do art. 45 Konstytucji jako wzorca kontroli, wskazał: „[...] zaskarżone przepisy w ich aktualnym brzmieniu umożliwiają już teraz Komisji ich stosowanie w sposób bardziej prawidłowy i zgodny z Konstytucją”. Zatem w okresie odroczenia istnieje możliwość zmiany wykładni niekonstytucyjnego, ale utrzymanego w mocy przepisu. Jest efektem interpretacyjnego lub modyfikacyjnego współstosowania Konstytucji wynikającego z nakazu bezpośredniego jej stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji). Jeżeli tym sposobem można zmienić rezultat interpretacyjny przepisu wskazanego jako przedmiot kontroli, uprawnionym będzie stwierdzenie, że wówczas wyrok TK, mimo zawarcia klauzuli odraczającej, będzie wywierał nie tożsame, ale podobne skutki jak orzeczenie derogacyjne.

⁸ M. Florczak-Wątor, *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy w okresie odroczenia*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013, s. 114.

⁹ Ibidem, s. 113.

¹⁰ Uchwała SN z dnia 3 lipca 2003 r. (sygn. III CZP 45/03), OSNC 2004/9/136, uchwała SN z dnia 23 stycznia 2004 r. (sygn. III CZP 112/03), OSNC 2005/4/61.

¹¹ Zob. wyrok SN z dnia 5 czerwca 2007 r. (sygn. I PK 6/07), OSNP 2008/15–16/213, wyrok SN 23 stycznia 2007 r. (sygn. III PK 96/06), OSNP 2008/5–6/61.

III.

Kompetencja Trybunału do stwierdzenia niekonstytucyjności norm, którym zarzuca się jedynie to, że jakiegoś elementu nie zawierają, opiera się na nieraz bardzo trudnej do wychwycenia granicy między unormowaniem niepełnym a brakiem unormowania. Stanowi ona główną dystynkcję między stwierdzeniem, czy kwestionowany brak treści normatywnej jest pominięciem ustawodawczym mieszczącym się w kognicji Trybunału, czy już zaniechaniem wykraczającym poza nią. Pomocniczo wskazuje się na szczególnie związek pominięcia z prawami i wolnościami konstytucyjnymi¹², lecz ta przesłanka nie eliminuje wszystkich wątpliwości.

Spory w doktrynie budzi już podstawa prawna dla takiego sformułowania wyroku. Najbardziej rozbudowaną kwalifikację wskazuje Marian Grzybowski¹³, który twierdzi, że kognicja Trybunału w zakresie stwierdzania pominięć ustawodawczych nie wynika wprost z art. 188 Konstytucji, natomiast należy ją wyinterpretować z art. 188 w zw. z art. 7 w zw. z art. 2 Konstytucji. Pojawiają się jednak poglądy, które odmawiają Trybunałowi kształtowania swojego orzecznictwa opartego o stwierdzanie pominięcia ustawodawczego¹⁴.

Problem nie wynika jedynie z używanej przez Trybunał terminologii, nieznajdującej pokrycia w żadnym akcie normatywnym. Równie mocno

¹² P. Tuleja, *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007, s. 398, 403–404.

¹³ M. Grzybowski, *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, s. 10–11, http://www.confueconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf (15.11.2014).

¹⁴ K. Osajda, *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków...*, s. 302–303. Autor stwierdza, że: „Orzeczenia o pominięciu prawodawczym skutkują utożsamieniem norm prawnych «negatywnych», tzn. wyraźnie wyłączających określone przypadki, z brakiem regulacji normatywnej w ogóle. Przypisują zatem «milczeniu prawodawcy» znaczenie normatywne. Uzasadniają to odwołaniem się do zakresu normy konstytucyjnej, twierdząc, że norma ta wymaga od prawodawcy szerszej regulacji od tej przez niego dokonanej. Z teoretycznego punktu widzenia prowadzą do trudnej do zaakceptowania konkluzji, że treść norm prawnych nie wynika tylko z ustanowionych przepisów prawa. (...) Skoro orzeczenia o pominięciu prawodawczym nie mieszczą się w kategorii orzeczeń zakresowych oraz brak innych podstaw dla TK do ferowania tego rodzaju rozstrzygnięć, to należy je uznać za niedopuszczalne”.

wiąże się z wątpliwościami co do dopuszczalności przedmiotu kontroli nakierowanego na coś, czego w rzeczywistości nie ma, a być powinno jedynie po dokonanej przez TK, opartej o standardy konstytucyjne, rekonstrukcji idealnej, pełnej normy.

Tu też może pojawić się wątpliwość, czy poprzez stwierdzenie pominięcia ustawodawczego Trybunał w istocie unika derogacji, czy w ogóle w tym przypadku nie ma kompetencji do eliminacji normy z systemu prawnego. Weryfikując jednocześnie tezę zawartą we wprowadzeniu o zawsze dopuszczalnej derogacji kontrolowanej normy, można stwierdzić, że *de facto* każde orzeczenie o niekonstytucyjności oznacza, że prawodawca pominął pewne okoliczności, które powinien uwzględnić przy konstruowaniu normy prawnej.

Najwyraźniej jest to widoczne przy stwierdzeniu niezgodności przedmiotu kontroli z zasadą równości wynikającą z art. 32 Konstytucji. Taki wyrok oznacza, że nie wszystkie sytuacje podmiotów charakteryzujących się cechą relewantną zostały uwzględnione w regulacji prawnej. Z jednej strony może to skutkować właśnie orzeczeniem o pominięciu ustawodawczym. Tak przykładowo w wyroku z dnia 20 kwietnia 2005 r. (sygn. K 42/02) Trybunał stwierdził, że art. 12 ustawy z dnia 15 grudnia 2000 r. o spółdzielniach mieszkaniowych¹⁵ w zakresie, w jakim pomija możliwość uregulowania w statucie korzystniejszych dla członków spółdzielni mieszkaniowej zasad rozliczeń z tytułu nabycia własności lokalu, jest niezgodny z art. 32 Konstytucji. Przepis ten regulował przesłanki, które nakładały na spółdzielnię mieszkaniową obowiązek zawarcia umowy o przeniesienie własności lokalu na wniosek członka, któremu przysługiwało spółdzielcze własnościowe prawo do lokalu. Choć sam art. 12 nie odnosił się do statutu spółdzielni, Trybunał uznał, że taka regulacja na poziomie ustawowym jest konieczna dla pełnego odzwierciedlenia normy idealnej, zgodnej z Konstytucją. Nie wykluczałoby to jednocześnie możliwości derogacji normy. W takim wypadku orzeczenie musiałoby jedynie uzasadnić niezgodność z Konstytucją całego przepisu przez niewprowadzenie odpowiednich regulacji semiimperatywnych.

Z drugiej strony stwierdzenie naruszenia zasady równości może prowadzić do derogacji normy. Przykładowo w wyroku z dnia 2 października 2012 r. (sygn. K 27/11) TK orzekł, że art. 130 §2¹ ustawy z dnia 26 czerwca

¹⁵ Dz.U. 2003 Nr 119, poz. 1116 ze zm.

1974 r. – Kodeks pracy¹⁶ (dalej: k.p.) jest niezgodny z art. 32 ust. 1 Konstytucji. Przepis stanowił wyjątek od, wynikającej z art. 130 § 2 k.p., zasady obniżenia wymiaru czasu pracy o 8 godzin, w przypadku gdy święto wypada w inny dzień niż niedziela. Trybunał stwierdził, że przedmiot kontroli wprowadza zróżnicowanie liczby dni wolnych od pracy, które nie jest oparte o cechy osobowe lub charakter pracy. Innymi słowy, można by orzec, iż kontrolowana norma pomija fakt, że ustanowienie dni wolnych od pracy nieprzypadających zawsze w niedzielę wprowadza zróżnicowanie liczby dni wolnych od pracy, albo że zróżnicowanie nie uwzględnia cech osobowych pracownika lub charakteru pracy. Taka konstrukcja była jednak zbędna, ponieważ eliminacja art. 130 §2¹ k.p. powoduje powrót do stanu normatywnego zgodnego z Konstytucją.

W związku z powyższymi przykładami można sformułować tezę, że teoretycznie zawsze Trybunał może stwierdzić o pominięciu ustawodawczym, jak i zastosować inną formę orzekania. Istnieją jednak przesłanki, dla których decyduje się na zastosowanie jednej z tych formuł wyrokowania. Są one oparte o takie wartości, jak zasada pewności prawa i możliwość sanacji stanu niekonstytucyjności poprzez skreślenie przepisu lub jego części, skala naruszenia standardów konstytucyjnych przez przedmiot kontroli oraz znaczenie dla systemu prawa obowiązującej, „niepełnej” normy.

Ponadto, w doktrynie wyrokom stwierdzającym pominięcie prawodawcze zarzuca się zaburzenie relacji między władzą sądowniczą a ustawodawczą. Nie budzi wątpliwości, że w wyniku tego rodzaju orzeczeń wymagana jest interwencja ustawodawcy, co nie stanowiłoby wyjątku i byłoby zgodne z ogólną koncepcją roli Trybunału w systemie organów państwowych. Jednak w tym przypadku związek między treścią orzeczenia a nową treścią normatywną niekonstytucyjnego przepisu poddanego nowelizacji jest zdecydowanie większy. Niejednokrotnie Sejm literalnie powtarza w ustawie zakwestionowany przez Trybunał brak w treści normatywnej. Jednak co wydaje się cenniejsze, czasem niejako wykracza naprzeciw oczekiwaniom Trybunału, który związany granicami wniosku, skargi lub pytania prawnego, nie mógł wskazać wszystkich brakujących elementów¹⁷. *Ergo*, wykonanie wyroku stwierdzają-

¹⁶ Dz.U. 1998 Nr 21, poz. 94, ze zm.

¹⁷ Zob. np. wyrok TK z dnia 9 lipca 2012 r. (sygn. P 59/11), gdzie stwierdzono, że niezgodne z art. 32 ust. 1 w związku z art. 71 ust. 2 Konstytucji jest pominięcie okresu urlo-

cego pominięcie świadczy raczej o, wymagającym pozytywnej oceny, współdziałaniu władz niż ingerowaniu TK w kompetencję ustawodawcy.

Dodatkowo, brak jest jednoznaczności co do skutków tego rodzaju orzeczeń. Istnieją dwa nurty poglądów dotyczących tej kwestii. Pierwszy traktuje orzeczenie stwierdzające pominięcie ustawodawcze jako derogujące zakwestionowaną normę¹⁸. Natomiast drugi, będący niewątpliwie w większości, uznaje, że ma jedynie znaczenie ustalające i zobowiązujące, a zatem nie powoduje usunięcia żadnej normy z systemu prawa¹⁹. W kontekście powyżej wyrażonego stanowiska, traktującego wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze jako formę rozstrzygnięcia uwidaczniającą jakiś brak względem normy pełnej, ale zarazem ograniczającą się do stwierdzenia niekonstytucyjności tego braku normy prawnej, przychyliłabym się do drugiego poglądu.

Jednak samemu Trybunałowi trudno przypisać wyraźnie zarysowane stanowisko w tej kwestii. Z jednej strony, w wyroku TK z dnia 9 lipca 2012 r. (sygn. P 59/11) dotyczącym tzw. trzynastek uzasadnił, jak należy interpretować sentencję orzeczenia wskazującą na pominięcie ustawodawcze: „Taka konstrukcja niniejszego wyroku nie skutkuje zatem utratą mocy obowiązującej kwestionowanego przepisu ustawy, ani modyfikacją jego obecnego brzmienia. Oznacza jedynie konieczność niezwłocznej interwencji ustawodawcy w celu uzupełnienia wspomnianej regulacji w taki sposób, który zapewni realizację normy konstytucyjnej wyrażonej – w tym przypadku – w art. 71 ust. 2 Konstytucji”. Z drugiej strony zdarza się stosowanie instytucji odroczenia utraty mocy obowiązującej przepisu, wobec którego orze-

pu macierzyńskiego jako umożliwiającego nabycie prawa do dodatkowego wynagrodzenia rocznego (tzw. trzynastej pensji) w wysokości proporcjonalnej do okresu przepracowanego, w sytuacji nieprzepracowania w ciągu całego roku kalendarzowego faktycznie 6 miesięcy. Sejm w kolejnej nowelizacji ustawy o dodatkowym wynagrodzeniu rocznym dla pracowników jednostek sfery budżetowej wykonującej ów wyrok dodał nie tylko urlop macierzyński jako jedną z alternatywnych przesłanek determinujących nabycie prawa do urlopu rocznego, ale uzupełnił kwestionowany przepis także o: dodatkowy urlop macierzyński, urlop ojcowski, urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego, dodatkowy urlop na warunkach urlopu macierzyńskiego oraz urlop dla poratowania zdrowia.

¹⁸ P. Radziejewicz, *Glosa do postanowienia SN z 29 kwietnia 2010 r. (sygn. IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2 (103), s. 179–193.

¹⁹ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006, s. 155.

czono o pominięciu. Przemawiałoby to za derogacją z systemu prawa normy zawierającej niekonstytucyjny brak jakiegoś elementu²⁰.

Możliwa jest też trzecia interpretacja dotycząca skutków stwierdzenia pominięcia prawodawczego, uznająca dwoistość tego rodzaju wyroków. Choć wydaje się niespójna aksjologicznie, to z punktu widzenia praktyki jej należy przyznać prymat przy interpretacji orzecznictwa TK w kwestii pominięć prawodawczych.

W obecnej sytuacji najbardziej trafną wydaje się teza, że co do zasady wyroki stwierdzające pominięcie ustawodawcze nie skutkują derogacją norm, chyba że zostanie orzeczone odroczenie utraty mocy obowiązującej przepisu. Powstaje jednak wówczas problem dla uzasadnienia zastosowania instytucji z art. 190 ust. 3 Konstytucji. Nie pokrywa się z dotychczasową interpretacją Trybunału o konieczności rozważenia skutków derogacji normy z systemu prawnego i oceny, czy jej niekonstytucyjna obecność będzie korzystniejsza z punktu widzenia wskazywanych w orzecznictwie wartości. Nie mamy tu bowiem do czynienia z sytuacją, gdzie punktem wyjścia jest zasada derogacji normy, a wyjątkiem od niej – możliwość uniknięcia derogacji poprzez sanację przepisu dzięki jego nowelizacji w okresie odroczenia. W przypadku wyroków dotyczących pominięć reguła została odwrócona. Co do zasady nie nastąpi derogacja niekonstytucyjnej normy, jednak dzięki zastosowaniu odroczenia, w czasie którego organ wydający zakwestionowany akt normatywny nie dokonał nowelizacji niekonstytucyjnego przepisu, norma stanowiąca przedmiot kontroli zostanie wyeliminowana z systemu prawnego. Z tego zestawienia wynika, że jedyna ograniczająca Trybunał w stosowaniu klauzuli odraczającej zasada ważenia dóbr celem uniknięcia wtórnej konstytucyjności w ogóle nie będzie brana pod uwagę.

Mimo to część doktryny opowiada się za rozszerzeniem praktyki odraczania utraty mocy obowiązującej przepisów, co do których stwierdzono pominięcie. Za tą tezę przywołuje się jeden, moim zdaniem mało przekonujący, argument. Zdaniem Aleksandry Kustry orzeczenie o pominięciu ustawodawczym powinno być zawsze opatrzone klauzulą odroczenia, ponieważ dzięki temu ustawodawca czuje: „[...] większą presję, mając do wyko-

²⁰ Wyrok TK z dnia 5 lipca 2005 r. (sygn. SK 26/04), wyrok TK z dnia 7 lipca 2010 r. (sygn. SK 50/06).

niania wyrok o skutku derogującym, a nie ustalającym”²¹. Jednak warto wziąć pod uwagę, że ceną wywarcia presji na organie prawotwórczym są wszystkie, również negatywne, konsekwencje związane z odroczeniem utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnych przepisów, włącznie z zachwianiem pewności systemu prawnego. Wydaje się też, że ze względu na to, że stosowanie klauzuli odraczającej jest wyjątkiem, kompetencja do „automatycznego” jej zawierania w sentencji orzeczenia stwierdzającego pominięcie ustawodawcze, bez konieczności podawania jakiegokolwiek uzasadnienia aksjologicznego, wykraczałaby poza cel regulacji z art. 190 ust. 3 Konstytucji.

Przyjmując jako zasadę, że do derogacji normy zawierającej pominięcie ustawodawcze nie dojdzie, można wskazać na kilka problemów związanych z sytuacją, gdy tego rodzaju rozstrzygnięcie zostało zainicjowane w ramach konkretnej kontroli konstytucyjności.

Pierwsze nasuwające się pytanie dotyczy możliwości skorzystania przez skarżącego z możliwości wznowienia postępowania, uprawnienia, którego podstawę stanowi art. 190 ust. 4 Konstytucji. Wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze realizuje bowiem przesłankę stwierdzenia niekonstytucyjności przepisu. Ani z samego art. 190 ust. 4 Konstytucji, ani z przepisów konkretyzujących możliwość wznowienia postępowania²² nie wynika wymóg derogacyjnego skutku orzeczenia TK. Jednak funkcjonalnie trudno wskazać sens wznowienia postępowania, które miałoby się toczyć w oparciu o ten sam stan prawny. Dlatego wydaje się, że słusznie Sąd Najwyższy i Naczelny Sąd Administracyjny sukcesywnie odmawiają wznowienia postępowania w oparciu o wyrok stwierdzający pominięcie ustawodawcze²³.

Odnosnie do postępowania zainicjowanego pytaniem prawnym problem co do zakresu zastosowania niekonstytucyjnej normy nie występo-

²¹ A. Kuśtra, *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia pominięcia ustawodawczego*, [w:] *Skutki wyroków...*, s. 212.

²² Zob. art. 401¹ ustawy z dnia 17 listopada 1964 r. – Kodeks postępowania cywilnego (Dz.U. 2014, poz. 101 ze zm.), art. 145a ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. – Kodeks postępowania administracyjnego (Dz.U. 2013, poz. 267 ze zm.), art. 272 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz.U. 2012, poz. 270 ze zm.), art. 540 § 2 ustawy z dnia 4 sierpnia 1997 r. – Kodeks postępowania karnego (Dz.U. 1997 Nr 89, poz. 555 ze zm.).

²³ Zob. postanowienie SN z dnia 29 kwietnia 2010 (sygn. IV CO 37/09), LEX nr 589809, Uchwała NSA z dnia 14 marca 2005 r. (FPS 4/04), ONSAiWSA 2005/3/50.

wałby. Należy uznać, że sąd pytający będzie musiał zastosować normę w takim samym zakresie, w jakim zastosowałby przed zainicjowaniem konkretnej kontroli konstytucyjności²⁴. Tym samym należy w ogóle poddać w wątpliwość celowość pytania prawnego, którego *petitum* wskazuje na pominięcie prawodawcze. Ma to znaczenie z punktu widzenia formalnej dopuszczalności przeprowadzenia merytorycznej kontroli przez Trybunał. Zgodnie bowiem z art. 32 ust. 3 ustawy o TK²⁵ pytanie prawne powinno wskazywać, w jakim zakresie odpowiedź na pytanie może mieć wpływ na rozstrzygnięcie sprawy. Na podstawie występującej aktualnie w Trybunale Konstytucyjnym linii orzeczniczej odpowiedź na pytanie prawne mogłoby wpłynąć na rozstrzygnięcie sprawy tylko jeżeli zastosowano odpowiednio krótki okres odroczenia. Jednak sąd inicjujący postępowanie przed TK nie ma możliwości wnioskowania o zastosowanie klauzuli odraczającej. Uzasadnia to tezę, że sformułowanie *petitum* pytania prawnego w sposób wskazujący na pominięcie prawodawcze w zasadzie wyklucza możliwość spełnienia wymogu zawartego w art. 32 ust. 3 ustawy o TK.

Dotychczas jednak ten problem nie został podniesiony przez sam Trybunał przy ocenie dopuszczalności pytania prawnego. Merytoryczne rozstrzygnięcia stwierdzające pominięcia ustawodawcze zapadają także po postępowaniu zainicjowanym przez sądy korzystające z kompetencji uregulowanej w art. 193 Konstytucji, także wtedy, gdy sentencje wyroków Trybunału nie odbiegają od układów kontroli sformułowanych przez sądy pytające²⁶. Co do zasady uzasadnienie dopuszczalności pytania prawnego opiera się na związku między obecnym brzmieniem normy i potencjalnej możliwości jej zastosowania w danej sprawie, bez oceny zakresu zaskarżenia przez sąd pytający i ewentualnych skutków dla toczącej się sprawy w przypadku stwierdzenia niekonstytucyjności.

²⁴ Pomijając możliwość zmiany wykładni przez modyfikacyjne współstosowanie Konstytucji wynikające z obowiązku jej bezpośredniego stosowania (art. 8 ust. 2 Konstytucji), do czego nie jest zresztą konieczny wyrok Trybunału Konstytucyjnego.

²⁵ Ustawa z dnia 1 sierpnia 1997 r. o Trybunale Konstytucyjnym (Dz.U. 1997 Nr 102, poz. 643 ze zm.).

²⁶ Przykładowo zob. wyrok TK z dnia 9 lipca 2012 r. (sygn. P 59/11), wyrok TK z dnia 12 lipca 2010 r. (sygn. P 4/10).

IV.

Pod pojęciem wyroku interpretacyjnego najczęściej rozumie się orzeczenie, w sentencji którego Trybunał Konstytucyjny stwierdza zgodność lub niezgodność z Konstytucją przepisu prawnego w określonym rozumieniu²⁷. Stąd najczęściej w ich sentencji zamieszczane są zwroty „w rozumieniu”, „rozumiejąc w ten sposób, że”. Niewątpliwie takich wyroków występuje w orzecznictwie tylko niewielki odsetek²⁸, co uzasadnia stanowisko samego Trybunału, który traktuje je jako mające charakter incydentalny²⁹. Wyrok interpretacyjny afirmatywny będzie stwierdzał jedynie konstytucyjność przedmiotu kontroli w określonym rozumieniu.

Tak jak w przypadku orzeczeń stwierdzających pominięcie ustawodawcze, wątpliwości budzi dopuszczalność wydawania tego rodzaju rozstrzygnięć. Zdaniem przeciwników wyroków interpretacyjnych, po pierwsze, brak jest wprost wyrażonej podstawy prawnej dla takiego ujmowania sentencji wyroku, a po drugie Trybunał nie ma możliwości dokonywania wiążącej wykładni przepisów. W opozycji do takiego stanowiska należy podnieść, że każdy przedmiot kontroli jest w istocie interpretowany przez Trybunał przy ocenie jego zgodności z Konstytucją. Za dopuszczalnością wyroku interpretacyjnego przemawia również argument, że jest szczególnym rodzajem podstawowego w działalności Trybunału – orzeczenia zakresowego, tylko jeszcze wężiej określającego przedmiot kontroli, zatem mogącego precyzyjniej wskazać niekonstytucyjną normę³⁰.

Przyjmuje się, że wyrok interpretacyjny afirmatywny będzie skutkował dalszym obowiązywaniem przepisu, ale tylko w części wskazanej przez Trybunał sentencji orzeczenia. Natomiast dopuszcza się wnioskowanie *a contrario*, polegające na tym, że nieprawidłowe jest stosowanie przepisu sprzeczne

²⁷ M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego...*, s. 93; czasem pojęciem wyroków interpretacyjnych definiuje się także wyroki zakresowe, por. J. Trzciniński, *Orzeczenia interpretacyjne Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2002, z. 1, s. 4.

²⁸ Dla przykładu w latach 2008–2013 było wydawanych od 1 do 3 wyroków interpretacyjnych rocznie. Zob. *Dynamika liczby spraw w Trybunale...*, s. 12.

²⁹ Wyrok TK z dnia 8 maja 2000 r. (sygn. SK 22/99).

³⁰ Zob. W. Białogłowski, *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, [w:] *Skutki wyroków...*, s. 195–197.

z brzmieniem wyprowadzonym przez Trybunał³¹. Choć stanowisko to potwierdził sam TK w wyroku z dnia 8 maja 2000 r.³², wydaje się, że ta, mająca również swoich przeciwników³³, koncepcja wymaga doprecyzowania. Po pierwsze, Trybunał jest związany granicami wniosku, skargi lub pytania prawnego, stąd nie może rozstrzygać co do konstytucyjności wszystkich rezultatów wykładni przedmiotu kontroli. Zatem pytaniem pozostaje, czy dopuszczalne jest wnioskowanie *a contrario* bez żadnych ograniczeń, czy jednak wykładnia danej normy „w duchu” wyroku TK powinna uwzględniać stan faktyczny sprawy w przypadku konkretnej kontroli konstytucyjności lub inne zawarte w uzasadnieniu wskazówki, przydatne dla interpretacji orzeczenia. Ten brak jednoznaczności wiąże się z drugą kwestią, mogącą budzić wątpliwości. Wydaje się, że w wielu przypadkach problematyczne może być określenie, kiedy dana interpretacja jest sprzeczna z tą dokonaną przez Trybunał.

Ustalenia te miałyby podstawowe znaczenie dla stwierdzenia, czy jakakolwiek norma została derogowana z systemu prawa. Bowiem skutkiem wyroku interpretacyjnego pozytywnego jest pozostawienie w mocy przepisu, który mógłby zostać uznany za niekonstytucyjny, gdyby wyinterpretować z niego inną normę. Jednak Trybunał, dokonując wykładni przedmiotu kontroli wskazanego w *petitum*, zdecydował się wyeksponować jedno trafne rozumienie przepisu, wykluczając inne, które, przede wszystkim na drodze wykładni systemowej, są niedopuszczalne. Trudno zarazem stwierdzić, jaką ilość i jaką zawartość treściową ma zbiór „innych niedopuszczalnych rozstrzygnięć” i czy w ogóle na gruncie określonego stanu prawnego występuje.

W związku z powyżej wskazanymi problemami interpretacyjnymi uzasadnione wydają się wątpliwości sądów co do możliwości wznowienia postępowania wskutek wydania wyroku interpretacyjnego afirmatywnego.

Do ugruntowanych należy zaliczyć pogląd, że w takim przypadku wznowienie postępowania będzie niedopuszczalne. Przykładowo, w sprawie III

³¹ Zob. M. Jackowski, *Wykonywanie wyroków TK przez sądy*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 315–316; M. Florczak-Wątor, *Orzeczenia...*, s. 151.

³² W wyroku TK z dnia (sygn. SK 22/99) Trybunał stwierdził: „Przyjęcie za podstawę rozstrzygnięcia innej wykładni przepisu (niż ustalona w orzeczeniu Trybunału) musiałoby bowiem oznaczać, że przedmiotem stosowania byłaby treść normatywna uznana za niezgodną z konstytucją i z tej właśnie racji odrzucona przez Trybunał”.

³³ Zob. W. Białogłowski, *op.cit.*, s. 197; K. Osajda, *Koncepcja orzeczenia zakresowego...*, s. 297.

KO 51/03³⁴ Sąd Najwyższy odmówił możliwości wznowienia postępowania w oparciu o wyrok TK z dnia 18 listopada 2003 r. (sygn. P 6/03)³⁵. SN stwierdził, że: „Wyrok ten w niczym nie zmienia sytuacji prawnej”. Dalsza część uzasadnienia była przede wszystkim oparta na literalnej wykładni art. 190 ust. 4 Konstytucji oraz art. 540 § 2 k.p.k., która musiała prowadzić do wniosku, że w przedmiotowej sprawie nie doszło do stwierdzenia niekonstytucyjności przez Trybunał.

V.

Funkcja sygnalizacyjna jest sprawowana niejako na uboczu wobec podstawowej roli Trybunału, jaką jest kontrola konstytucyjności aktów normatywnych. Wskazuje się jednak, że stanowi uzupełnienie, a nawet rozszerzenie kompetencji TK³⁶. Podstawy prawnej dla tego rodzaju działalności Trybunału należy szukać na poziomie ustawowym, w art. 4 ustawy o TK, konkretyzowanym w Regulaminie Trybunału Konstytucyjnego³⁷. Można wyróżnić jej trzy przejawy: informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa TK (nazywana sygnalizacją *sensu largo*), postanowienia sygnalizacyjne oraz tzw. sygnalizacja w sensie materialnym.

Istotą funkcji sygnalizacyjnej jest możliwość zwrócenia ustawodawcy uwagi na uchybienia w jego działalności prawotwórczej, a główną zaletą – właściwie brak związania Trybunału granicami wniosku lub skargi.

³⁴ Postawienie SN z dnia 21 kwietnia 2004 r. (sygn. III KO 51/03), OSNKW 2004 nr 1 poz. 760.

³⁵ Trybunał stwierdził, że: „Art. 8 ust. 2a w związku z art. 8 ust. 2b ustawy powołanej w pkt 1, rozumiane jako obejmujące swym zakresem również osoby, które po dniu 5 lutego 1946 r., na terytorium Polski w granicach ustalonych w Traktacie Ryskim poza obecnymi granicami Polski, kontynuowały prowadzoną wcześniej działalność na rzecz bytu niepodległego Państwa Polskiego i z powodu tej działalności były represjonowane przez radzieckie organy ścigania i wymiaru sprawiedliwości lub organy pozasądowe, są zgodne z art. 32 ust. 1 Konstytucji”.

³⁶ P. Kucza, *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013, s. 240.

³⁷ Uchwała Zgromadzenia Ogólnego Sędziów Trybunału Konstytucyjnego z dnia 3 października 2006 r. w sprawie Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego.

Z pewnością jest to skuteczne narzędzie służące realizacji zasady ekonomiki procesowej i ograniczenie potencjalnej liczby spraw przed Trybunałem³⁸.

Art. 4 ust. 2 ustawy o TK stanowi, że Trybunał przedstawia właściwym organom stanowiącym prawo uwagi o stwierdzonych uchybieniach i lukach w prawie, których usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego Rzeczypospolitej Polskiej. Natomiast § 54 ust. 1 Regulaminu Trybunału Konstytucyjnego warunkuje możliwość wydania postanowienia sygnalizacyjnego od powiązania z wnioskiem, skargą lub pytaniem prawnym rozpatrywanym przez Trybunał. Co istotne, orzeczenie to może zostać wydane na każdym etapie postępowania przez skład orzekający w danej sprawie albo przez pełny skład Trybunału, a także na umotywowany wniosek prezesa Trybunału.

Podkreśla się, że postanowienie sygnalizacyjne nie jest orzekaniem w sensie oceny konstytucyjności. Dlatego też zawartość merytoryczna tego rodzaju orzeczenia może być właściwie dowolna. Ponadto, Trybunał może formułować oceny wobec aktów, które nie zostały ujęte w katalogu w art. 188 Konstytucji ani nie są aktami normatywnymi w przypadku postępowania ze skargi konstytucyjnej. W postanowieniu sygnalizacyjnym podlegać kontroli może również zgodność aktów prawnych, wobec których nie zachodzi relacja hierarchicznej zależności.

Charakterystyczne dla postanowień sygnalizacyjnych jest to, że nie mają mocy powszechnie obowiązującej. Ich adresatem jest organ, który wydał zakwestionowany akt normatywny, czyli przede wszystkim Sejm. Na marginesie warto zauważyć, że w doktrynie wskazuje się, że *de lege ferenda* krąg adresatów należałoby rozszerzyć także na podmioty mające prawo inicjatywy ustawodawczej³⁹. Byłby to krok niewątpliwie słuszny, ponieważ umożliwiłby rozważenie uwag i propozycji Trybunału przez podmioty potencjalnie najlepiej zorientowane w danym problemie, a zatem najbardziej zmotywowane do odpowiednich zmian legislacyjnych.

³⁸ B. Banaszak, M. Bernaczyk, *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012, s. 172.

³⁹ P. Czarny, *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o TK*, Warszawa 2014, s. 88.

Jednak ten bezpośredni związek między wykonywaniem funkcji sygnalizacyjnej przez Trybunał a aktywnością prawodawcy budzi wątpliwości w doktrynie. Paweł Sarnecki zwraca uwagę, że postanowienia sygnalizacyjne zbliżają się do inicjatywy ustawodawczej⁴⁰. Odnosząc się do tej kwestii, wydaje się, że sygnalizacja Trybunału ma mniejszy wpływ na efekt działalności prawotwórczej, tj. konkretne brzmienie przepisu, niż chociażby wyroki stwierdzające pominięcie ustawodawcze. Ponadto, jeżeli byłyby środkiem umożliwiającym Trybunałowi wykroczenie poza rolę negatywnego ustawodawcy, musiałyby kreować wobec jakiegoś organu obowiązek ich wykonania. Również co do tej kwestii nie ma jednoznacznego poglądu. M. Wiącek wskazuje, że postanowienia sygnalizacyjne: „[...] nie mają charakteru wiążącego wobec adresatów”⁴¹. Paweł Sarnecki stwierdza, że postanowienia sygnalizacyjne: „[...] rodzą jakąś sformalizowaną powinność reakcji na uwagi TK”⁴². Sam Trybunał stoi wyraźnie na stanowisku, że wydanie sygnalizacji powoduje po stronie adresata konstytucyjny obowiązek jej realizacji⁴³, co jednak wydaje się zbyt daleko idącym stwierdzeniem. Choć dbałość o jakość systemu prawnego należy zakwalifikować jako obowiązek konstytucyjny, to trudno na ten poziom wynosić konieczność realizacji uwag zawartych w postanowieniach sygnalizacyjnych, skoro ich jedyną podstawą prawną są przepisy rangi ustawowej.

Przechodząc do analizy treści postanowień sygnalizacyjnych, podstawowym wydaje się zdefiniowanie pojęć „uchybień” i „luk w prawie”. Pojawia się bowiem pytanie, czy prowadzą one do jakiegokolwiek zawężenia sytuacji, w których wydanie sygnalizacji jest dopuszczalne.

Istnieje wiele sposobów klasyfikacji luk w prawie⁴⁴. Odnosząc się jednak do praktyki wydawania postanowień sygnalizacyjnych, wątpliwość, który sposób ujęcia problemu będzie najtrafniejszy, jest jednak problemem nieistotnym. Trybunał bardzo szeroko rozumie pojęcie „luki”, zalicza tu także

⁴⁰ P. Sarnecki, *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1 (24), s. 12.

⁴¹ M. Wiącek, *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011, s. 33.

⁴² P. Sarnecki, *op.cit.*, s. 12.

⁴³ *Informacja o istotnych problemach wynikających z działalności i orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego w 2006 r.*, Warszawa 2007, s. 93.

⁴⁴ Jako że terminem tym posługuje się sam ustawodawca, pominąć należy spór, czy luki w prawie w ogóle istnieją.

lukę aksjologiczną, uznawaną przez pozytywistów jedynie za lukę pozorną. W rzeczywistości jednak, jak twierdzi Adam Sulikowski: „Bardziej sensowne wydaje się podejście pragmatyczne i stwierdzenie, iż luką i uchybieniem jest to, co TK uważa za takowe”⁴⁵. Mimo to próbuje się wprowadzić dystynkcję między tymi pojęciami. Wskazuje się, że uchybienie należy traktować rozłącznie z pojęciem „luk”⁴⁶, oraz że umożliwia wyjście poza jakość normatywną systemu i ocenę także procedury legislacyjnej⁴⁷.

Niewątpliwie duża swoboda Trybunału w realizowaniu funkcji sygnalizacyjnej daje możliwość uniknięcia kontroli potencjalnie niekonstytucyjnej normy w ramach podstawowej, orzeczniczej funkcji TK, a tym bardziej spowodowania ich usunięcia z systemu prawa poprzez derogację trybunalską.

Pośród postanowień sygnalizacyjnych szczególne znaczenie dla możliwości uniknięcia derogacji kontrolowanych norm mają tzw. postanowienia prewencyjne. Akcentują jedynie możliwość wystąpienia stanu niekonstytucyjności w przyszłości, zazwyczaj poprzez sformułowanie „zagroza naruszeniu”. Można wskazać dwa argumenty za takim ujęciem. Po pierwsze, Trybunał formalnie nie może na tym etapie rozstrzygnąć o niekonstytucyjności, nie wystąpią zatem skutki wyroków negatywnych, w tym derogacja normy. Po drugie, zgodnie z dominującym w doktrynie poglądem orzeczenia Trybunału mają moc *pro futuro*, a zatem co do zasady dopiero od ich ogłoszenia norma zaczyna naruszać wzorzec konstytucyjny.

Za najbardziej znaczące postanowienie prewencyjne należy uznać postanowienie sygnalizacyjne z dnia 30 października 2006 r. (sygn. S 3/06) dotyczące asesorów sądowych. Orzeczenie to zostało wydane przez Trybunał w związku z rozpoznawaniem połączonych dwóch skarg konstytucyjnych⁴⁸. Kwestionowana była zgodność przepisów regulujących status asesora ze związkowym wzorcem kontroli obejmującym prawo do sądu, zasadę niezależności sądów i niezawisłości sędziów oraz zasadę trójpodziału władzy.

Znamienna jest daleka ostrożność Trybunału we wskazywaniu ostatecznego rozstrzygnięcia o konstytucyjności w postanowieniu sygnalizacyjnym,

⁴⁵ A. Sulikowski, *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń...*, s. 265.

⁴⁶ Ibidem.

⁴⁷ P. Kuczma, op.cit., s. 245.

⁴⁸ Sygn. akt SK 7/06.

co zdają się podkreślać sformułowania „ewentualne stwierdzenie niekonstytucyjności”, „ewentualne uwzględnienie argumentacji”. *Prima facie* z orzeczenia można wywieść jedynie, że uwzględnienie argumentacji pociągnie za sobą stwierdzenie niekonstytucyjności przedmiotu kontroli. Jest to jednak dość wyraźna wskazówka, że już na moment wydania postanowienia sygnalizacyjnego, zdaniem Trybunału, argumentacja inicjatorów postępowania jest na tyle silna, że jeżeli przyznać jej słuszość, koniecznym będzie rozstrzygnięcie o niezgodności przedmiotu kontroli z wzorcami konstytucyjnymi.

Nadmienić należy, że wyrok TK z dnia 24 października 2007 r. (sygn. SK 7/06) ostatecznie rozstrzygnął o niekonstytucyjności przepisów regulujących instytucję asesora sądowego. Jednocześnie ustawodawca ponownie otrzymał czas na ich znowelizowanie, ponieważ TK odroczył utratę mocy obowiązującej przepisów o osiemnaście miesięcy.

Analizując możliwość uniknięcia derogacji niekonstytucyjnych norm w drodze postanowień sygnalizacyjnych, ciekawym zagadnieniem wydają się postanowienia, co do których Trybunał formułuje bardzo wyraźne postulaty prawodawcze. Za jedną z większych aktywności należy uznać postanowienie sygnalizacyjne z dnia 2 sierpnia 2010 r. (sygn. S 3/10)⁴⁹ dotyczące umów deweloperskich.

Jak stwierdził w uzasadnieniu Trybunał, „po wstępnym rozpoznaniu skargi dostrzegł istnienie luki w prawie, której usunięcie jest niezbędne dla zapewnienia spójności systemu prawnego i dla realizacji wartości konstytucyjnych”.

Luką tą jest w ocenie Trybunału brak w systemie prawnym regulacji umowy deweloperskiej w zakresie, w jakim umożliwiłaby wzmocnienie obowiązków i odpowiedzialności dewelopera. Zdaniem Trybunału: „[...] ze względu na fakt, że upadłości firm deweloperskich działających na polskim rynku nie są jednostkowymi sytuacjami, niezbędne jest wprowadzenie szczególnych mechanizmów chroniących interesy nabywców, zwłaszcza wobec faktycznych dysproporcji w kontraktowej pozycji stron umowy deweloperskiej. Konieczne jest zatem określenie wzajemnych praw i obowiązków stron takiej umowy, sposobu jej wykonania, a także odpowiedzialności stron w razie jej niewykonania lub nienależytego wykonania. Niezbędne jest po-

⁴⁹ Sygnalizacja w sprawie Ts 88/08; postanowienie o odmowie nadania dalszego biegu skardze konstytucyjnej z dnia 20 kwietnia 2009 r.

nadto wprowadzenie mechanizmów ochronnych dla nabywców mieszkań, w sytuacji gdy umowa zobowiązująca lub przedwstępna nie zostały zawarte w formie aktu notarialnego”. Można zatem stwierdzić, że brak odpowiednich rozwiązań normatywnych Trybunał rozpatruje w kategoriach pominięcia ustawodawczego, co uzasadnia wskazanie w orzeczeniu przepisów konstytucyjnych, których realizacja „jest zagrożona” przez obecne ukształtowanie systemu prawnego.

VI.

Nie ulega wątpliwości, że brak derogacji normy prawnej, wobec której Trybunał orzekł o niekonstytucyjności, należy rozpatrywać w ramach wyjątku. Pytanie tylko, czy brak spodziewanego skutku związanego z obaleniem domniemania konstytucyjności jest pożądany. Choć z pewnością trudno wskazać jednoznaczną odpowiedź, to warto zauważyć, że sama Konstytucja, normując instytucję odroczenia utraty mocy obowiązującej niekonstytucyjnego aktu prawnego, rozstrzygnęła, że występują przypadki, w których uniknięcie derogacji będzie lepszym rozwiązaniem. Utrudnieniem dla stosowania pozostałych instrumentów jest nie zawsze powszechnie akceptowane istnienie odpowiedniej podstawy prawnej. Kolejne trudności wiążą się z kwestią interpretacji orzeczenia przez organy stosujące prawo. Niejednokrotnie problem stanowi wskazanie skutków wyroku stwierdzającego niekonstytucyjność. Zadania zazwyczaj nie ułatwia sam Trybunał, który często nie ukształtował jednolitej linii orzeczniczej w tym zakresie.

Należy również rozważyć, czy brak derogacyjnego skutku niektórych orzeczeń TK osłabia jego pozycję. Wydaje się, że ze względu na charakter opisanych tu instytucji odpowiedź powinna być przecząca. Wskazane instrumenty stanowią o kompetencji Trybunału w ingerencję w system prawny. Choć nie jest to ingerencja bezpośrednia, wymaga zauważenia, że wywieranie wpływu na podmioty zobowiązane do wykonywania orzeczeń często następuje poprzez wskazanie konkretnych rozwiązań normatywnych, które prawodawca ma obowiązek uwzględnić. Jest to zatem bardzo silna kompetencja. Oprócz tego instrumenty umożliwiające uniknięcie derogacji niekonstytucyjnych norm chronią system prawny przed powstaniem

stanu wtórnej niekonstytucyjności, co powinno być podstawowym punktem odniesienia dla oceny skutków działalności Trybunału.

Podsumowując znaczenie analizowanych instrumentów, warto porównać sposób ich ingerencji w system prawny oraz ocenić wartość dla realizacji zasad konstytucyjnych.

Niewątpliwie klauzula odraczająca jest jedynym powszechnie akceptowanym instrumentem służącym uniknięciu derogacji niekonstytucyjnych norm. Ponadto Trybunał ma dużą swobodę w jej stosowaniu, a zawarcie w sentencji wyroku rodzi po stronie organu, który wydał akt normatywny, konstytucyjny obowiązek nowelizacji przepisu. Jednak w przypadku braku dostatecznej aktywności ustawodawcy środek ten ma ograniczoną efektywność. Wraz z bezskutecznym upływem okresu odroczenia następuje derogacja, do której w zamyśle Trybunału, mocą orzeczenia, miało nie dojść. W przypadku niekonstytucyjnych norm, których brak prowadziłby do negatywnych konsekwencji, szczególnie doniosłych dla systemu prawnego lub statusu jednostki, orzeczenie o odroczeniu może nie dać satysfakcjonujących rezultatów. Jako dodatkową wadę tego rozwiązania należy wskazać niewypracowanie jednolitego stanowiska co do sposobu postępowania organów stosujących prawo w okresie odroczenia.

Dużo bardziej elastycznym środkiem jest szeroko pojęta sygnalizacja. Trybunału nie tylko nie ogranicza konstytucyjny termin, którego upływ spowoduje automatyczne usunięcie normy z systemu prawa. Istnieje także możliwość wykroczenia poza zakres zaskarżenia i sformułowania pozytywnych postulatów, które ułatwią ustawodawcy kompleksową nowelizację, sanującą niekonstytucyjne rozwiązania prawne. Sygnalizacja powtarza jednak wadę klauzuli odraczającej – pozwala uniknąć derogacji normy tylko w przypadku współdziałania władzy ustawodawczej.

Problem konieczności eliminacji normy w przypadku braku aktywności ustawodawcy w ogóle nie występuje w przypadku wyroku stwierdzającego pominięcie ustawodawcze. Będzie to zatem bardzo korzystna forma orzekania, gdy głównym celem jest dążenie do uniknięcia stanu wtórnej niekonstytucyjności. Jednak taki wyrok ma ograniczone znaczenie w obrocie prawnym. Szczególnie problematyczna jest jego niewielka wartość w przypadku konkretnej kontroli konstytucyjności. Trudno bowiem określić, w jaki sposób mógłby wpłynąć na sprawę toczącą się przed sądem, a także czy miał

by wpływ na pozycję prawną jednostki, np. dążącej do wznowienia postępowania.

Wad powyższych rozwiązań nie powtarza wyrok interpretacyjny afirmatywny. Jako jedyny nie prowadzi do konieczności podjęcia inicjatywy ustawodawczej. Ze względu na to, że wskazuje treść normy wynikającej z kwestionowanego przepisu, teoretycznie powinien wpływać zarówno na rozstrzygnięcie sprawy, w związku z którą zostało złożone pytanie prawne, jak i na możliwość wznowienia postępowania. Problem tkwi w praktyce sądów, które oczekują literalnego stwierdzenia niekonstytucyjności dla aktualizacji prawa wynikającego z art. 190 ust. 4 Konstytucji. Należy również zauważyć, że możliwość stosowania tej formy orzekania jest ograniczona tylko do sytuacji, w których Trybunał musi zmierzyć się z występującymi w praktyce wątpliwościami co do wykładni przedmiotu kontroli. Epizodyczność sytuacji, w których wyrok interpretacyjny może być zastosowany, podkreśla zresztą sam TK, który przypisuje tej formie orzekania charakter wyjątku.

Literatura

- Banaszak B., Bernaczyk M., *Aktywizm sędziowski we współczesnym państwie demokratycznym*, Warszawa 2012.
- Białogłowski W., *Wznowienie postępowania w następstwie wydania przez TK wyroku interpretacyjnego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Czarny P., *Opinia prawna na temat projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym*, [w:] *Seminarium na temat przedstawionego przez Prezydenta RP projektu ustawy o TK*, Warszawa 2014.
- Florczak-Wątor M., *Orzeczenia Trybunału Konstytucyjnego i ich skutki prawne*, Poznań 2006.
- Florczak-Wątor M., *Względny czy bezwzględny obowiązek stosowania niekonstytucyjnej normy w okresie odroczenia*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Gonera K., Łętowska E., *Odroczenie utraty mocy niekonstytucyjnej normy i wznowienie postępowania po wyroku Trybunału Konstytucyjnego*, „Państwo i Prawo” 2008, z. 6.

- Grzybowski M., *Zaniechanie prawodawcze w praktyce polskiego Trybunału Konstytucyjnego*, http://www.confeuconstco.org/reports/rep-xiv/report_Poland_po.pdf (15.11.2014).
- Jackowski M., *Wykonywanie wyroków TK przez sądy*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013.
- Kuczma P., *Konstytucjonalizacja funkcji sygnalizacyjnej Trybunału Konstytucyjnego*, [w:] *Aktualne problemy reform konstytucyjnych*, red. S. Bożyk, Białystok 2013.
- Kustra A., *Wznowienie postępowania w następstwie stwierdzenia pominięcia ustawodawczego*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Osajda K., *Koncepcja orzeczenia zakresowego a wątpliwości na tle skutków orzeczeń TK*, [w:] *Skutki wyroków Trybunału Konstytucyjnego w sferze stosowania prawa*, red. M. Bernatt, J. Królikowski, M. Ziółkowski, Warszawa 2013.
- Płowiec W., *Stanowisko TK w sprawie wykonywania jego orzeczeń*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013.
- Radziejewicz P., *Glosa do postanowienia SN z 29 kwietnia 2010 r. (sygn. IV CO 37/09)*, „Przegląd Sejmowy” 2011, nr 2 (103).
- Sarnecki P., *Nowa ustawa o Trybunale Konstytucyjnym*, „Przegląd Sejmowy” 1998, nr 1 (24).
- Sulikowski A., *Postanowienia sygnalizacyjne Trybunału Konstytucyjnego. Założenia instytucjonalne, praktyka, wykonywanie*, [w:] *Wykonywanie orzeczeń Trybunału Konstytucyjnego w praktyce konstytucyjnej organów państwa*, red. K. Działocha, S. Jarosz-Żukowska, Warszawa 2013.
- Tuleja P., *Zaniechanie ustawodawcze*, [w:] *Ustroje, doktryny, instytucje polityczne. Księga jubileuszowa Profesora zw. dra hab. Mariana Grzybowskiego*, red. J. Czajowski, Kraków 2007.
- Wiącek M., *Pytanie prawne sądu do Trybunału Konstytucyjnego*, Warszawa 2011.